

UZASADNIENIE

Projektowana ustawa wprowadza zmiany w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725), zwanej dalej „ustawą”.

Ustawa ma na celu wprowadzenie instrumentu prawnego łagodzącego problem ograniczeń seniorów wynikających z niedostępności ich mieszkań znajdujących się na wyższych kondygnacjach budynków. Problemy związane z tzw. „wieżniami czwartego piętra” są coraz częściej spotykane, a ich skala będzie się zwiększać w przyszłości. Obecnie w Polsce blisko 9,9 mln osób stanowią właśnie osoby starsze (czyli zgodnie z projektowanym art. 2 ust. 1 pkt 14 zmienianej ustawy - osoby w wieku 60 lat i więcej), co stanowi 26,3% ludności Polski. Według prognozy GUS udział takich osób w ogóle ludności Polski w roku 2050 stanowić ma około 40%.

Projektowana ustawa jest skierowana do osób starszych zamieszkujących czwartą lub wyższą kondygnację nadziemną w budynku bez dostępu do dźwigu osobowego, mających trudności z opuszczeniem lokalu związane z ograniczeniem ruchowym, którego doświadczają, a wynikających z utraty sprawności fizycznej związanej z wiekiem, z choroby lub niepełnosprawności. Sytuacja ta w wielu przypadkach utrudnia codzienne funkcjonowanie, a w skrajnych przypadkach prowadzi do izolacji społecznej. W związku z tym celem projektowanych zmian jest zapewnienie tym osobom starszym dostępu do lokali pozbawionych tej bariery, co pozwoli na poprawę jakości ich życia i umożliwi im dłuższe zachowanie niezależności w miejscu zamieszkania bez konieczności pobytu w odpowiednich placówkach opieki instytucjonalnej, np. domach pomocy społecznej. Jednocześnie ustawa pozwala gminom na modyfikację wskazanych wymagań co do kondygnacji, tak aby uwzględnić uwarunkowania lokalne. Tym samym gminy będą mogły objąć instrumentem prawnym na ich terenie także osoby starsze znajdujące się na niższych kondygnacjach.

Zamiana lokalu na bardziej funkcjonalne i pozbawione barier architektonicznych, bezpośrednio wpłynie na poprawę sytuacji osób starszych. Mniejsze ryzyko upadków, wygodniejszy dostęp do infrastruktury gminnej oraz możliwość swobodnego opuszczania lokalu zwiększą ich aktywność fizyczną, społeczną i psychiczną. Dzięki temu osoby starsze będą mniej narażone na problemy zdrowotne wynikające z braku ruchu oraz izolacji społecznej, co przełoży się na ich lepszy dobrostan psychofizyczny.

Rozwiązanie przyjęte w projektowanych zmianach zmniejszy także zapotrzebowanie na usługi opieki długoterminowej (szczególnie opieki instytucjonalnej w domach pomocy społecznej) poprzez umożliwienie samodzielnego i niezależnego życia osobom starszym. Możliwość zamiany lokalu na bardziej dostosowane do potrzeb osób starszych pozwoli na dłuższe funkcjonowanie w znanym otoczeniu, bez konieczności rezygnowania z dotychczasowego stylu życia. Tym samym rozwiązanie wpisuje się w ideę godnego starzenia się i wspierania osób starszych w ich naturalnym środowisku. Pozwoli ono na obniżenie kosztów gminy związanych z zapewnieniem opieki niesamodzielnej osobie starszej. Jednocześnie pozwoli poszerzyć zasób

mieszkaniowy w dyspozycji gminy o lokale nieodpowiednie dla osoby starszej, lecz które mogą zaspokajać potrzeby innych grup, np. rodzin z małymi dziećmi.

Projektowane zmiany obejmują wprowadzenie umowy najmu senioralnego lokalu jako nowego rozwiązania mającego zapewnić osobom starszym, przez które należy rozumieć osoby, które ukończyły 60. rok życia (zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. poz. 1705, z 2024 r. poz. 834 oraz z 2026 r. poz. 160)), prowadzącym jednoosobowe albo dwuosobowe gospodarstwo domowe wspólnie z małżonkiem albo rodzeństwem albo zstępnym, będącym osobą starszą, zamieszkującym w lokalach położonych na wyższych kondygnacjach budynków bez dostępu do dźwigu osobowego, możliwość przeniesienia się do przestrzeni, która nie będzie ograniczać ich samodzielności. Intencją projektodawcy jest, aby projekt ustawy był skierowany do szerszego kręgu osób starszych, nie tylko prowadzących jednoosobowe gospodarstwo domowe, ale również dwuosobowe gospodarstwo domowe wspólnie z ww. osobami. Zdarza się, że osoba starsza zamieszkuje wspólnie i wspólnie prowadzi gospodarstwo domowe ze swoim rodzeństwem, czy zstępnym (dzieckiem), będącym osobą starszą.

Wprowadzane w projektowanym art. 21d zmienianej ustawy rozwiązanie oparto o instytucję mieszkaniowego zasobu gminy. Umożliwić ma ono gminom uruchomienie nowego rodzaju wsparcia dla osób starszych w zakresie poprawy ich warunków lokalowych. Zakłada ono, że osoby starsze zamieszkujące we własnych lokalach umiejscowionych w budynkach bez dźwigu osobowego znajdujących się na czwartej lub wyższej kondygnacji nadziemnej będą mogły zawrzeć z gminą umowę najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy pod warunkiem jednoczesnego wynajęcia gminie lokalu, w którym dotychczas zamieszkiwały. Z kolei gmina będzie mogła wynajmowany lokal podnajmować na zasadach obowiązujących w mieszkaniowym zasobie gminy osobom oczekującym na najem lokalu komunalnego.

Umowa najmu senioralnego będzie mogła być zawarta po spełnieniu łącznie przesłanek enumeratywnie wymienionych w art. 21d ust. 2 projektu ustawy. Do tych przesłanek należą:

- 1) prowadzenie przez najemcę jednoosobowego gospodarstwa domowego albo dwuosobowego gospodarstwa domowego wspólnie z małżonkiem albo rodzeństwem albo zstępnym, będącym osobą starszą, oraz
- 2) nieposiadanie przez najemcę prawa własności lub prawa współwłasności do innego lokalu lub domu jednorodzinnego, spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, ani spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu dotyczącego domu jednorodzinnego, ani spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu innego niż lokal, do którego wynajęcia gminie się zobowiązuje oraz
- 3) będący przedmiotem umowy najmu senioralnego:
 - a) lokal wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, znajduje się na pierwszej kondygnacji nadziemnej lub ma dostęp do dźwigu osobowego, oraz
 - b) lokal, do którego wynajęcia gminie zobowiązuje się najemca nadaje się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny oraz znajduje się na czwartej lub wyższej kondygnacji nadziemnej i nie ma dostępu do dźwigu osobowego oraz jest wolny od hipotek i roszczeń ujawnionych w prowadzonej dla niego księdze wieczystej.

Intencją projektodawcy jest rozszerzenie katalogu podmiotowego nie tylko na osoby starsze prowadzące jednoosobowe gospodarstwo domowe, ale także prowadzące dwuosobowe gospodarstwo domowe z innymi osobami wymienionymi w projekcie ustawy, bowiem często osoby starsze wymagają podstawowej opieki, czy pomocy w czynnościach życia codziennego, stąd też zamieszkują wspólnie z innym najbliższym członkiem rodziny.

Ponadto w przypadku prowadzenia przez najemcę dwuosobowego gospodarstwa domowego wspólnie z małżonkiem albo rodzeństwem albo zstępnym, będącym osobą starszą, umowa najmu senioralnego będzie zawierana z obojgiem małżonków albo rodzeństwem albo osobą starszą i zstępnym jako współnajemcami.

Przy zawieraniu umowy najmu senioralnego, najemca będzie posiadał obowiązek złożenia oświadczenia o nieposiadaniu prawa własności lub prawa współwłasności do innego lokalu lub domu jednorodzinnego, spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, ani spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu dotyczącego domu jednorodzinnego, ani spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu innego niż lokal, do którego wynajęcia gminie się zobowiązuje. Oświadczenie będzie składane się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, poprzez zamieszczenie w nim klauzuli w brzmieniu: „Jestem świadomy/świadoma odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”, która będzie zastępować pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Poza oświadczeniem, najemca będzie posiadał obowiązek złożenia pisemnej zgody, na wynajęcie lokalu gminie, wszystkich współwłaścicieli lokalu, jeżeli osoba lub osoby starsze zawierający umowę najmu senioralnego nie jest lub nie są jedynym jego właścicielem.

Lokal wchodzący w skład mieszkaniowego zasobu gminy wynajmowany w ramach umowy najmu senioralnego będzie musiał umożliwiać osobom starszym swobodny dostęp, czyli będzie musiał znajdować się na pierwszej kondygnacji nadziemnej lub będzie miał dostęp do dźwigu osobowego. Zgodnie z funkcją ustawy, przez dostęp należy rozumieć możliwość dotarcia do sprawnego dźwigu osobowego bez barier.

Osoby starsze nie będą musiały spełniać kryterium dochodowego obowiązującego w danej gminie przy „standardowej” umowie najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy - wynajęcie osobom starszym takich lokali nie wynika wszakże z ich trudnej sytuacji materialnej, a z ograniczeń w codziennym życiu spowodowanych utrudnionym dostępem do lokali położonych na wyższych piętrach. Co istotne, wynajęcie lokalu w ramach umowy najmu senioralnego będzie wiązać się wzajemnie z wynajęciem gminie przez osobę starszą do podnajmowania jej lokalu, zatem kryterium dochodowe nie będzie tu adekwatne z uwagi na odmienną funkcję regulacji projektowanej ustawy.

Wejście w życie umowy najmu senioralnego będzie uwarunkowane podpisaniem z gminą umowy najmu lokalu stanowiącego własność osoby starszej lub współwłasność w przypadku prowadzenia przez osobę starszą dwuosobowego gospodarstwa domowego wspólnie z małżonkiem albo rodzeństwem albo zstępnym, będącym osobą starszą. Zasadniczo te dwie umowy najmu lokalu mają obowiązywać równolegle.

W przypadku wypowiedzenia umowy najmu senioralnego rozliczenia między gminą a osobą starszą odbywać się będą na zasadach ogólnych wynikających z ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.).

Rada gminy, w drodze uchwały, będzie mogła określić:

- 1) szczegółowe warunki zawarcia umowy najmu senioralnego, w tym warunki dotyczące lokali wynajmowanych gminie i ich położenie, jak też odmienne wymagania dotyczące kondygnacji lub dostępności względem tych, o których mowa w art. 21d ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie (tj. lokal, do którego wynajęcia gminie zobowiązuje się najemca znajduje się na czwartej lub wyższej kondygnacji nadziemnej i nie ma dostępu do dźwigu osobowego) oraz
- 2) szczegółowy tryb składania i rozpatrywania ofert zawarcia umowy najmu senioralnego, w tym podmioty opiniujące oferty.

Przez położenie lokali wynajmowanych gminie gmina może przyjąć położenie na terenie danej gminy, wybrany obszar danej gminy, jak i położenie lokalu w danym budynku, stosownie do potrzeb lokalnych. Projektodawca pozostawił gminie swobodę do określenia warunków dotyczących położenia lokali wynajmowanych gminie.

Zgodnie z zasadą subsydiarności, zapewniono elastyczność regulacji odpowiednią do dostosowania nowego instrumentu prawnego do zróżnicowanych warunków lokalnych (np. co do wielkości i rodzaju zasobów mieszkaniowych). Dlatego tak szczegółowe warunki zawarcia umowy najmu senioralnego (aspekt materialny), jak i szczegółowy tryb składania i rozpatrywania ofert (aspekt proceduralny), pozostawiono do regulacji gminie. Zna ona bowiem tak aktualne uwarunkowania, jak i potrzeby mieszkańców, które między gminami mogą być zróżnicowane. W konsekwencji jeden model regulacji wskazanych materii byłby nieadekwatny i nieodpowiadający wymogom proporcjonalności. Jednocześnie uchwały, jako akty prawa miejscowego, podlegać będą nadzorowi wojewody.

Gminom zapewnia się swobodę w zakresie tego, czy będą chciały zaangażować inne podmioty w proces opiniowania wniosków o zawarcie umowy najmu senioralnego. Może w tym celu wskazać np. samorządową jednostkę organizacyjną (np. pomocy społecznej), radę seniorów czy specjalną komisję/zespół powołane przez wójta (burmistrza, prezydenta) – stosownie do potrzeb lokalnych. Gmina może również uregulować szczegółowy tryb składania i rozpatrywania ofert zawarcia umowy najmu senioralnego bez udziału podmiotu opiniującego oferty zawarcia umowy najmu senioralnego.

Ponadto rada gminy będzie mogła w drodze uchwały określić uprawnienie do zawarcia umowy odpowiadającej umowie najmu senioralnego przez osoby niepełnosprawne, które mają trudności w poruszaniu się. Ich sytuacja i potrzeby mogą być uznane za zbliżone do potrzeb osób starszych.

Powyższe rozwiązanie, w ocenie projektodawcy, w większym stopniu zapewni poszanowanie samodzielności gminy i będzie odpowiadać zasadzie pomocniczości. Gmina jako podmiot

dysponujący lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy będzie posiadać wiedzę co do liczby tak lokali, którymi dysponuje, jak i lokali, które oferować będą osoby starsze.

W umowie najmu senioralnego gmina będzie mogła się zobowiązać do przeprowadzenia remontu lub przebudowy lokalu. Remont lub przebudowa będą mogły być przeprowadzone przez gminę w zamian za obniżenie albo czasowe nieuiszczanie czynszu najmu.

Do umowy najmu senioralnego lokalu nie będzie miał zastosowania przepis art. 691 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, ustanawiający prawo wstąpienia w najem w przypadku śmierci najemcy. Niemniej projektodawca określił w projekcie ustawy, że w przypadku śmierci najemcy umowa najmu senioralnego wygaśnie. Z kolei w przypadku śmierci jednego ze współnajemców, stroną umowy najmu senioralnego pozostanie drugi z najemców.

W związku z dodaniem do ustawy przepisów o najmie senioralnym opierającym się na podnajmie lokali, konieczne jest rozszerzenie regulacji określających zasady podnajmu lokali przez gminę określone aktualnie w art. 20 ust. 2a-2d ustawy. Proponuje się uregulowanie kwestii okresu obowiązywania podnajmu lokalu w związku z terminem obowiązywania umowy najmu zawartej przez gminę z właścicielem lokalu jako najemcą. Wyłączone zostało stosowanie w odniesieniu do umów podnajmu przepisów nakazujących stosowanie przez gminy umów najmu lokali komunalnych na czas nieoznaczony. W konsekwencji umowa podnajmu może być zawierana, zarówno na czas oznaczony, jak i na czas nieoznaczony. Mając na uwadze fakt, iż umowa najmu lokalu na czas nieoznaczony zawierana przez gminę może być wypowiedziana przez właściciela, konieczne jest dodanie podstawy prawnej pozwalającej gminie wypowiedzieć umowę podnajmu tego lokalu w odpowiednim czasie, co umożliwi zwrot mieszkania właścicielowi.

Do dnia wygaśnięcia umowy najmu senioralnego, wypowiedzenie umowy najmu zawartej z podnajemcą, będzie równoznaczne z wypowiedzeniem umowy najmu senioralnego, z tym samym okresem wypowiedzenia, nie krótszym niż 6 miesięcy (art. 21d ust. 7 projektu ustawy).

Okres wypowiedzenia umowy najmu zawartej z podnajemcą, dokonywanego po dniu wygaśnięcia umowy najmu senioralnego, nie będzie mógł być krótszy niż 12 miesięcy (art. 21d ust. 8 projektu ustawy).

W przypadku wypowiedzenia umowy najmu zawartej z podnajemcą, gmina w terminie 14 dni wypowie umowę najmu tego lokalu podnajemcy z okresem wypowiedzenia nie krótszym niż 3 miesiące oraz którego upływ przypadnie przed dniem upływu wypowiedzenia umowy najmu senioralnego (art. 21d ust. 9 projektu ustawy).

W sytuacji, gdy do dnia upływu wypowiedzenia umowy najmu zawartej z podnajemcą, podnajemca nie opróżni objętego tą umową lokalu, właścicielowi tego lokalu będzie przysługiwać od gminy odszkodowanie w wysokości odpowiadającej wysokości odszkodowania należnego gminie od podnajemcy. Z kolei umowa najmu senioralnego

nie ulegnie rozwiązaniu do dnia następującego po dniu opróżnienia lokalu przez podnajemcę, chyba że o jej wcześniejsze rozwiązanie wystąpi najemca (art. 21d ust. 10 projektu ustawy). Stanowi to swego rodzaju ochronę dla osoby starszej przed podnajemcą, który nie będzie chciał opuścić lokalu w wyznaczonym terminie, tak aby osoba starsza miała zagwarantowany lokal do dalszego mieszkania. Ponadto, gdy odszkodowanie należne gminie od podnajemcy, nie pokryje poniesionych strat, właściciel mieszkania będzie mógł żądać od gminy odszkodowania uzupełniającego (art. 21d ust. 11 projektu ustawy).

W projekcie przewidziano, że projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Projekt nie wymaga zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji lub uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji w rozumieniu tego rozporządzenia.

Zawarte w projekcie regulacje nie będą miały wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, o których mowa w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, z późn. zm.).

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677) oraz § 4 i § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z 2025 r. poz. 408 oraz z 2026 r. poz. 364), projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

ZA ZGODNOŚĆ POD WZGLĘDEM PRAWNYM,
REDAKCYJNYM I LEGISLACYJNYM
Aleksandra Ziuzia
Zastępca dyrektora Departamentu Prawnego
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
/- podpisano elektronicznie/